

tes. Elles peuvent trouver du soutien. Vous avez raison, ce sont des personnes en général qui sont dans une position de faiblesse, et c'est bien pour cela qu'on a mis en place ce genre de mécanisme.

Ces entretiens sont donc des contrôles systématiques et sont, d'après l'évaluation de mes collaborateurs, efficaces. Le personnel qui fait cela est spécialement formé et les entretiens suivent une procédure bien définie et standardisée. Notre département vérifie aussi si l'employé est affilié aux assurances sociales et obligatoires, et si l'employeur paie les cotisations et les primes.

Wir erwarten von den privaten Hausangestellten, dass sie diese Gelegenheit nutzen, um uns ihre Probleme mit ihren Arbeitgebern mitzuteilen. Nur so kann das EDA entsprechend handeln.

Il est bien évident que si nous ne savons pas, nous ne pouvons pas agir.

Sobald das EDA über einen Missstand in Kenntnis gesetzt wird, nimmt es unverzüglich direkten Kontakt mit den Vertretungen auf. Das war hier mit der Mission von Pakistan auch der Fall. Es unternimmt alle notwendigen Schritte, damit die Rechte der betroffenen Personen gewahrt werden können. Es ist aber nicht Aufgabe des EDA, arbeitsrechtliche Streitigkeiten zu schlichten. Das ist nicht unsere Aufgabe.

Bei Bedarf bietet der Kanton Genf mit dem "Bureau de l'Amiable Compositeur" einen kostenlosen Vermittlungsmechanismus an. Der besprochene Fall ist heute im Rahmen dieses Vermittlungsmechanismus immer noch pendent.

C'est bien pour cette raison que notre département n'a pas donné l'autorisation à la Mission du Pakistan pour l'engagement d'une nouvelle personne. Donc ce sont des pressions que nous pouvons exercer mais dans un champ d'action légal limité.

Die Arbeitgeber sind gleichwohl befugt, Arbeitsverhältnisse mit Hausangestellten innerhalb des gesetzlich festgelegten Rahmens aufzulösen.

C'est la liberté contractuelle.

Verlieren private Hausangestellte ihre Arbeit, verlieren sie nicht automatisch auch ihre Aufenthaltsgenehmigung. Sie haben die Möglichkeit, unter bestimmten Bedingungen weiterbeschäftigt zu werden. Das International Geneva Welcome Centre hat zu diesem Zweck eine Jobbörse eingerichtet, bei der sich diese Personen melden und nach neuen Jobs suchen können. Wir sind daher der Ansicht, dass die bestehenden Verfahren und gesetzlichen Grundlagen sowie die bereitgestellten Mittel zur Überwachung der Arbeitsverhältnisse zweckmässig und ausreichend sind.

Mein Departement bemüht sich weiterhin laufend, die involvierten Parteien auf die Arbeitsbedingungen im diplomatischen Kontext zu sensibilisieren. Im Frühjahr nächstes Jahr werden wir zu diesem Zweck gemeinsam mit dem SECO und der ILO eine Veranstaltung zum Thema Hausarbeit durchführen.

Je reviens au cas en question. Le cas n'a pas encore été clarifié par le bureau compétent, et nous attendons évidemment d'être informés sur les résultats et la décision du bureau compétent pour voir quelle sera la suite du travail spécifique à faire pour ce cas.

21.4192

Postulat Graf Maya. Verbindliche Beteiligung der Kantone an der aussenpolitischen Entscheidungsfindung des Bundesrates

Postulat Graf Maya. Obliger les cantons à participer, aux côtés du Conseil fédéral, à la prise des décisions de politique étrangère

Ständerat/Conseil des Etats 08.12.21

Präsident (Hefti Thomas, Präsident): Der Bundesrat beantragt die Ablehnung des Postulates.

Graf Maya (G, BL): Der Bundesrat weist mein Postulat 21.4192 mit dem Verweis auf die Artikel 54 und 55 der Bundesverfassung zurück. Gleichzeitig weist er aber in seiner Antwort darauf hin, dass er für den Fall des Abschlusses des institutionellen Rahmenabkommens mit der EU bereits die Annahme der Motion 19.3167 beantragt hatte. Die Annahme hatte der Bundesrat übrigens auch für die gleichlautende Motion Lombardi (Rieder) 19.3170 beantragt. Beide zielten auf die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage zur Gewährleistung des Mitspracherechts von Parlament, Volk und Kantonen und auf die rechtliche Definition eines demokratischen Prozesses bei der dynamischen Übernahme von EU-Recht ab. Doch wurden diese Motionen im Hinblick darauf überwiesen, dass der Bundesrat das institutionelle Rahmenabkommen abschliessen würde.

So möchte ich den Bundesrat fragen, wie er die Mitwirkungsrechte von Parlament, Volk und vor allem der Kantone nun stärken möchte, wenn er auch dieses Postulat bis jetzt leider ablehnt. Denn damals wie heute geht es um das Entscheidungsverfahren in der Aussenpolitik und um seine Folgen. Ja, die Folgen des einseitigen Abbruchs der Verhandlungen über das Rahmenabkommen und die Unsicherheit, wie es weitergehen soll, spüren die Grenzkantone ganz besonders. Die Vernetzung und Verzahnung aller Lebens- und Wirtschaftsbereiche über die Landesgrenzen hinweg ist enorm. Erfolgsmodelle wie beispielsweise die Nordwestschweiz und die Oberrheinregion als trinationaler Wirtschafts- und Lebensraum nehmen mittel- bis langfristig Schaden. Dies bestätigt übrigens auch eine jüngst veröffentlichte BAK-Studie. Mit dem einseitigen Abbruch der Verhandlungen zum Rahmenabkommen Schweiz-EU wurde die Rechts-, Planungs- und Investitionssicherheit der stark binational oder trinational ausgerichteten Grenzkantone ohne deren Mitsprache infrage gestellt. Dies geschah, obwohl die Kantonsregierungen wie auch wir als Parlament auf verschiedenen Kanälen immer wieder versucht haben, gerade in dieser Verhandlungsphase vom Bundesrat gehört zu werden.

Doch warum beantragte der Bundesrat damals die erwähnte Motion 19.3167, "Gesetzliche Grundlage zur Wahrung des Mitsprache- und Entscheidungsrechts von Parlament, Volk und Kantonen bei der Umsetzung des Rahmenabkommens", und die gleichnamige Motion Lombardi 19.3170 zur Annahme? Weil er sich bewusst war, dass in einer hochgradig verflochtenen Welt und in einer föderalen Demokratie Artikel 54 Absatz 1 der Bundesverfassung in seiner Absolutheit nicht mehr zeitgemäss ist. Dieser entspricht für mich auch nicht dem Stand der aktuellen Föderalismusforschung der Schweiz, weshalb ich die ablehnende Stellungnahme auf mein Postulat nicht verstehen kann.

Das Postulat fordert ja lediglich einen Bericht über die verschiedenen regulatorischen Optionen einer verstärkten Mitwirkung der Kantone bei aussenpolitischen Geschäften, von

denen sie direkt betroffen sind. Alle Kantone sind je länger, je mehr von aussenpolitischen Inhalten betroffen. Sie sind ja nicht reine Umsetzungsinstanzen international verhandelter Themen, nein, sie sind auch gemäss Bundesverfassung in ihren Kompetenzbereichen betroffen, sei das im Gesundheitsbereich, im Umweltbereich, in den Konsumentenrechten, in der Verkehrspolitik, im Energie- und Klimamanagement oder eben auch in der Bildung und Forschung. Deshalb haben die Kantone ein deutlich stärkeres Interesse an den aussenpolitischen Entscheiden entwickelt.

Die Ziele der Aussenpolitik, die der vom Bundesrat erwähnte Artikel 54 der Bundesverfassung festhält, lassen sich nur grenzüberschreitend und unter aktiver Mitwirkung der Kantone überhaupt erreichen. Eine reine Anhörung wird diesem Umsetzungsanspruch nicht gerecht, vor allem dann nicht, wenn Artikel 54 Absatz 3 der Bundesverfassung berücksichtigt wird. Schliesslich weist Artikel 55 Absatz 1 der Bundesverfassung ausdrücklich darauf hin, dass die Kantone insbesondere an der Vorbereitung aussenpolitischer Entscheide mitwirken können, "die ihre Zuständigkeiten oder ihre wesentlichen Interessen betreffen".

Artikel 55 Absatz 3 der Bundesverfassung gibt dem Bundesrat ausdrücklich den Auftrag, um dessen Ausführung ich ihn mit diesem Vorstoss auch bitten möchte: "Den Stellungnahmen der Kantone kommt besonderes Gewicht zu, wenn sie in ihren Zuständigkeiten betroffen sind. In diesen Fällen wirken die Kantone in geeigneter Weise an internationalen Verhandlungen mit." Der Bund hat die Kantone dafür rechtzeitig und umfassend zu informieren. Er muss Stellungnahmen einholen – das gemäss Artikel 55 Absatz 2 der Bundesverfassung. Die entsprechenden Verfassungsbestimmungen haben auch Sie, geschätzter Herr Bundesrat, in Ihrer Antwort zitiert. Die Kantone können also einen Teil ihrer verfassungsmässigen Kompetenzen und Aufträge nur dann wahren und wahrnehmen, wenn sie diese auch aussenpolitisch vertreten können bzw. wenn sie frühzeitig an entsprechenden Entscheiden auf Bundesebene mitwirken können.

Deshalb möchte ich mit meinem Postulat den Bundesrat beauftragen, in einem Bericht aufzuzeigen, welche Optionen es für eine verbindliche Beteiligung der Kantone an aussenpolitischen Entscheidungen gibt, wenn es sie eben ganz besonders betrifft. Das ist natürlich insbesondere bei sehr stark vernetzten Grenzkantonen der Fall.

Ich bitte Sie deshalb, dieses Postulat anzunehmen, damit wir uns dann mit dem Bericht befassen können. Wie gesagt, wenn ich die Unterlagen richtig studiert habe, wäre die angenommene Motion nur umgesetzt worden, wenn das institutionelle Rahmenabkommen angenommen worden wäre. Das war aber nicht der Fall. Deshalb brauchen wir jetzt diesen Bericht, um weiterzufahren.

Juillard Charles (M-E, JU): On a évidemment ces derniers temps beaucoup entendu parlé de politique européenne, et je pense que ce n'est pas fini, du moins je le souhaite. Je crois que nous sommes à un tournant de cette si importante politique extérieure de notre pays.

J'ai cosigné le postulat parce que, à mon avis, il y a un certain nombre de choses qu'il faut encore régler, notamment en ce qui concerne l'association des cantons à la définition de la politique européenne, mais également concernant les accords qui peuvent être passés en dehors de ce qu'on appelle plus généralement les relations avec l'Union européenne. Donc de ce côté, la prise de position du Conseil fédéral ne me satisfait pas tout à fait. Ce que je veux dire, c'est qu'il faut englober un champ beaucoup plus large que le seul accord institutionnel – dont on ne parle plus, puisqu'il n'existe plus, mais duquel il faudra bien trouver un substitut. De plus, tous les autres accords sectoriels devront être soit remaniés, soit renouvelés; ou de nouveaux accords devront être conclus. Il y a toute la panoplie des autres accords qui devront être rafraîchis ou renouvelés, ou des nouveaux accords qui devront être conclus. Je crois qu'il est essentiel d'associer rapidement les cantons, et notamment les cantons frontaliers, à ce débat. Nous avons intérêt à travailler ensemble, la Confédération et les cantons, pour faciliter l'acceptation de ces accords, pour mieux cerner les attentes des cantons.

Il semble aujourd'hui, en tout cas c'est le sentiment que j'ai, que les outils qui sont mis à disposition par le droit fédéral nous limitent beaucoup trop à cette vision d'un accord global avec l'Union européenne. Ainsi, on laisse de côté toute une série d'autres domaines dans lesquels les cantons devraient être aussi impliqués, dans la définition, dans la conduite de la politique extérieure de notre pays, en particulier, comme je l'ai dit, les cantons frontaliers qui ont pour principal voisin l'Union européenne.

Je vous invite à accepter ce postulat.

Würth Benedikt (M-E, SG): Die Aussenpolitik tangiert bekanntlich Zuständigkeiten, die sowohl auf Bundesebene wie auch auf kantonaler Ebene und auf Gemeindeebene angesiedelt sind. Insofern sind der Mitwirkungsartikel in der Bundesverfassung und das Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes von zentraler Bedeutung. Die Mitwirkung kompensiert die Tendenz in der Aussenpolitik, dass Themen, die auf kantonaler Ebene angesiedelt sind, national gesteuert werden. Das alles hat sich im Grundsatz durchaus bewährt, aber – das möchte ich hier anfügen – es gibt auch abgesehen vom institutionellen Abkommen gewisse Themen, die im Bereich der Mitwirkung näher anzuschauen sind.

Kollegin Graf hat erwähnt, dass wir im Falle des Zustandekommens des institutionellen Abkommens die Motion Lombardi 19.3170, "Gesetzliche Grundlage zur Wahrung des Mitsprache- und Entscheidungsrechts von Parlament, Volk und Kantonen bei der Umsetzung des Rahmenabkommens", gehabt hätten. Das Abkommen ist jetzt vom Tisch. Wir haben derzeit keinen Verhandlungsstatus.

Wieso ist dieser Punkt ziemlich wichtig? Das geltende Recht, das Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes, sieht vor allem eine gute Regelung vor, was den Status der Kantone im Umfeld von Verhandlungen anbelangt. Das Gesetz verlangt, dass der Bundesrat die Kantone bei Verhandlungsmandaten einbezieht. Das Gesetz sieht vor, dass der Bundesrat Entscheide oder Ergebnisse aus den Verhandlungen besonders gewichten muss, wenn Interessen der Kantone berührt sind. Das Gesetz sieht auch vor, dass die Kantone bei konkreten Verhandlungen mit einzubeziehen sind. So war es ja beim institutionellen Abkommen, die Kantone waren im Verhandlungsteam integriert.

Die beiden Artikel 4 und 5 des Bundesgesetzes sind Schlüsselartikel, sie beziehen sich auf Verhandlungen. Es finden nun keine Verhandlungen statt, aber die Aussenpolitik geht trotzdem weiter. Das ist eigentlich die Situation, die wir heute haben. Gerade in diesem Umfeld wäre es wichtig, die Thematik näher anzuschauen und zu überlegen, wie die Kantone in der neuen Situation besser und systematischer einbezogen werden können.

Nur ein Beispiel aus der Praxis, das früher immer wieder Anlass zu Diskussionen gab: Im Vorfeld von Verhandlungen finden ja bekanntlich Sondierungen statt. Streng nach Gesetz ist es so, dass der Bund die Kantone bei Sondierungen nicht unbedingt mit einbeziehen muss. Hier hatten wir immer eine gewisse Rechtsunsicherheit. In dieser Phase sind wir im Grunde genommen jetzt wieder: Wir sondieren, wir führen Gespräche, wir reden, wir suchen einen gescheiterten Weg, um die Schweizer Interessen zu verteidigen. Insofern, das muss ich betonen, gibt es schon offene Fragen, die man anschauen sollte. Dazu bietet dieses Postulat durchaus auch einen geeigneten Rahmen.

Zum Schluss: Das Thema Mitwirkung ist ja insbesondere in föderalen Staaten ein zentrales Thema. So haben auch Deutschland und Österreich entsprechende Gesetze. Wenn wir dieses Postulat annehmen, scheint es mir wichtig zu sein, dass man diesen internationalen Rechtsvergleich anstellt und sich überlegt, wie andere Staaten das Thema gelöst haben. Dies geschieht dann wissend, dass diese auch ein anderes Integrationsniveau haben, dass also die beiden Staaten Mitgliedstaaten der EU sind. Trotzdem lässt sich auch aus einem internationalen Rechtsvergleich einiges ableiten.

Darum scheint mir dieses Postulat durchaus sachgerecht. Ich empfehle Ihnen, es anzunehmen.

Cassis Ignazio, Bundesrat: Mit ihrem Postulat beauftragt Frau Graf den Bundesrat, aufzuzeigen, welche Optionen es für die verbindliche Beteiligung der Kantone an gewissen aussenpolitischen Entscheidungen des Bundesrates gibt. Dies betrifft insbesondere Entscheidungen, die direkte Auswirkungen auf die Exportbranche, essenzielle Wirtschaftszweige der Schweiz sowie den Schweizer Bildungs- und Forschungsstandort und den täglichen grenzüberschreitenden Austausch haben. Nur so könnten die Kantone, gemäss Begründung der Verfasserin des Postulates, ihre verfassungsmässigen Kompetenzen wahren.

Gemäss der Bundesverfassung, Sie wissen es, ist die Aussenpolitik Sache des Bundes. Die Kantone haben aber Mitwirkungsrechte in der Aussenpolitik, die auf Gesetzesstufe konkretisiert sind. Der Einbezug der Kantone ist im Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes ausführlich geregelt. Gemäss diesem sind die Kantone in die Vorbereitung von aussenpolitischen Entscheidungen einzubeziehen, die ihre Zuständigkeiten oder wesentlichen Interessen berühren. Der Einbezug findet grundsätzlich durch eine Anhörung der Kantone statt.

Gemäss der Bundesverfassung sind die Stellungnahmen, welche die Kantone im Rahmen solcher Anhörungen abgeben, nicht verbindlich. Der Bundesrat ist aber verpflichtet, sie bei der Interessenabwägung im Rahmen der Entscheidungsfindung zu berücksichtigen. Weicht der Bundesrat in einem konkreten Fall von der Stellungnahme der Kantone ab, muss er sie über die massgeblichen Gründe für seinen Entscheid informieren.

Für den Fall, dass es zu einem Abschluss des institutionellen Rahmenabkommens mit der EU gekommen wäre, hätte der Bundesrat, wie Sie erwähnt haben, tatsächlich bereits die Annahme der Motion 19.3167 beantragt. Diese sah die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage zur Gewährleistung des Mitspracherechts der Kantone im Fall einer dynamischen Übernahme von EU-Recht vor. Ja, Sie wissen es, aufgrund der Beendigung der Verhandlungen mit der EU stellt sich diese Frage nicht mehr. Ich möchte es vielleicht noch ausführlicher sagen: Der Bundesrat hat beantragt, die Motion anzunehmen, weil mit dem institutionellen Abkommen und dem neuen Mechanismus der dynamischen Rechtsübernahme bereits auf der technischen Ebene frühzeitig ein Miteinbezug der Kantone notwendig gewesen wäre; das ist heute nicht geregelt.

Heute stellt sich das Problem nicht, weil diese Mechanismen nicht existieren. Hätten wir mit dem Rahmenabkommen solche geschaffen, dann wäre die Frage gemäss Bundesrat mehr als legitim gewesen, um die Kantone frühzeitig zu involvieren.

Die Kantone sind die – die! – institutionellen Partner des Bundesrates. Ihr Einbezug ist wie derjenige des Parlamentes gesetzlich geregelt. Somit sind sie die wichtigsten Partner. Ich kann es auch noch offener formulieren: Der Bundesrat kann kaum etwas tun, wenn die Kantone dagegen sind. Das brauche ich Ihnen im Ständerat nicht zu erklären. Sie haben die Frage jetzt auch differenziert betrachtet.

Bei den Verhandlungen sei alles ziemlich klar geregelt, sagte Ständerat Würth, hingegen ausserhalb der Verhandlungen sei nicht alles geregelt. Ja, das stimmt. Es gibt ganz viele Bereiche der Aussenpolitik, und es gibt nicht nur die EDA-Aussenpolitik. Jedes Departement hat eine Aussenpolitik: Es gibt eine Umwelt-, eine Gesundheits-, eine Wirtschaftsaussenpolitik usw., und es ist nicht überall bis ins letzte Detail geregelt, welche Mitwirkungsrechte die Kantone haben. Aber wir haben ausserhalb von Verhandlungen allgemeine Gefässe, mit welchen die Mitwirkungsrechte konkretisiert werden. Denken Sie an den föderalistischen Dialog, der mit den Kantonen regelmässig geführt wird; denken Sie an den Europa-Dialog, der regelmässig geführt wird. Das sind genau die Gefässe, wo die Kantone Mitwirkungsrechte haben. Dort werden der ständige Austausch und das ständige Gespräch gesucht.

In der Europafrage ist es noch wichtiger, dass die Kantone mit an Bord sind, weil wir ja im Herzen Europas sind. Hier

gibt es zwei zusätzliche Elemente, die die Mitwirkungsrechte der Kantone konkretisieren.

Das erste Element ist die sogenannte kleine Aussenpolitik, also die grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Wir haben mit der Regio Basiliensis, der Bodenseekonferenz, der Regio Insubrica und in der Region Genf Mechanismen geschaffen, die den Dialog über die Grenze hinweg konkretisieren und beleben. Dies ist auf Stufe Lokalpolitik angesiedelt und verbunden mit einer Eskalationsebene auf Stufe Nationalpolitik. Wir sind gerade daran, diese zweite Ebene bei der Bodenseekonferenz zu schaffen, die noch gefehlt hat. In den anderen drei Regionen hingegen besteht sie bereits. Das sind sehr wertvolle Mechanismen, um die kleine Aussenpolitik zu konkretisieren. In Basel geht das beispielsweise über drei Länder hinweg, Frankreich, Deutschland und die Schweiz, und in der Bodenseekonferenz sogar über vier Länder; zu Deutschland und der Schweiz kommen noch Liechtenstein und Österreich hinzu. Das ist der eine Mechanismus, um die Dinge zu konkretisieren.

Der zweite Mechanismus, den wir zur Verfügung haben, ist die enge Zusammenarbeit mit den von der Konferenz der Kantonsregierungen delegierten und bezahlten Personen in meinem Departement. Wir haben zwei Mitarbeitende der Konferenz der Kantonsregierungen hier in Bern in der Abteilung Europa und einen in Brüssel. Diese Personen werden bezahlt von den Kantonen, nehmen aber vollwertig an unseren Arbeiten teil. Gerade in diesen Tagen sind wir am Konkretisieren eines neuen Vertrags mit der Konferenz der Kantonsregierungen, um diese Zusammenarbeit zu stärken und rechtlich verbindlicher zu machen. Das ist, was diesbezüglich zurzeit läuft.

Klar kann man, wie in anderen Bereichen auch, in einem Bericht darstellen, was man sich hierzu vorstellen kann. Der Bundesrat hat Ihre Anfrage angesichts der Tatsache, dass die Frage gemäss Postulat nach der Beendigung der Verhandlungen zum institutionellen Rahmenabkommen gestellt worden ist, als Ausdruck der Frustration verstanden, dass die Motionen 19.3170 und 19.3167 jetzt keine Rolle mehr spielen. Diese Motionen wollten etwas, das nicht mehr aktuell ist und nicht mehr im Raum steht. Deshalb hat der Bundesrat betreffend eine globale Auslegeordnung zu diesen Beziehungen jetzt die Ablehnung empfohlen. Aber wenn Sie das Postulat annehmen, dann können wir ungeachtet der Frage des institutionellen Rahmenabkommens durchaus eine breite Auslegeordnung vornehmen bezüglich der Dinge, die zurzeit laufen und nicht laufen.

Abstimmung – Vote

Für Annahme des Postulates ... 21 Stimmen

Dagegen ... 22 Stimmen

(1 Enthaltung)